

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1999-2000

5 juli 2000

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Marc van den Abeelen c.s. –

houdende het invoeren van een procedureregeling voor grote projecten

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Grote projecten zijn in tijd begrensde activiteiten of operaties, die tot doel hebben een omvangrijke blijvende verandering in het voorzieningenniveau of de organisatie van de overheid tot stand te brengen. Daarbij wordt niet alleen gedacht aan grote infrastructuurwerken, maar ook aan grote reorganisaties binnen de Vlaamse overheidsdiensten, aan privatiseringen, aan decreetswijzigingen of nieuwe decreten met grote bestuurlijke/organisatorische consequenties, enzoverder.

De groteprojectenprocedure maakt het het Vlaams Parlement mogelijk om een meer intensieve en grondige controle van de daartoe aangewezen projecten uit te voeren dan via de normale controleprocedures mogelijk is. Het doel van de regeling is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette parlementaire controle op de uitvoering ervan. Aanwijzing van een groot project is een signaal van het Vlaams Parlement aan de regering en aan zichzelf dat in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures een verhoogde waakzaamheid in verband met te verwachten risico's en complicaties gewenst is.

In artikel 2 van de procedureregeling zijn de criteria genoemd die bij de aanwijzing van grote projecten gehanteerd worden. De criteria, die in ieder geval cumulatief van toepassing moeten zijn, worden opgesomd. Een politiek-beleidsmatig oordeel over de risico's en de betekenis van een project blijft altijd nodig : de aanwijzing is nooit een automatisme. De procedureregeling bevat in dat verband ook de nodige waarborgen, zodat niet al te vaak en te lichtzinnig tot de aanwijzing van een groot project wordt overgegaan : een commissie besluit eerst over het indienen van een voorstel, er moet vervolgens een advies door de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting worden uitgebracht en het voorstel tot aanwijzing van een groot project moet ten slotte door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement worden goedgekeurd.

Het Vlaams Parlement kan in elk stadium van de besluitvorming of de uitvoering tot aanwijzing van een groot project overgaan. Het verdient de voorkeur aanwijzing in een zo vroeg mogelijk stadium te doen plaats vinden, aangezien dat de beste waarborgen biedt voor een zo volledig mogelijke informatievoorziening. Projecten die reeds volledig zijn

uitgevoerd komen niet meer voor aanwijzing in aanmerking.

Indien een project niet of in onvoldoende mate aan de criteria voldoet of indien aanwijzing tot groot project als een te zwaar middel wordt ervaren, staat de mogelijkheid natuurlijk open om toch zoveel mogelijk gebruik te maken van elementen van de regeling die hier wordt voorgesteld. In dat geval zou gesproken kunnen worden van een analoge of informele toepassing van (onderdelen van) de regeling. Het staat een commissie immers vrij om voor welk project of welke aangelegenheid dan ook gebruik te maken van elementen uit de regeling voor het maken van afspraken met de regering over informatievoorziening en mogelijkheden tot (voortgangs)controle vanuit het Vlaams Parlement.

De informatievoorziening die in de bijlage is opgesomd, is louter indicatief. De bevoegde commissie zal voor elk project afzonderlijk gedetailleerd moeten aangeven welke informatie en voortgangsrapporten er moeten worden voorgelegd. Hier is er dus evenmin sprake van een automatisme : voor elk geval apart moet worden nagegaan welke informatie noodzakelijk is voor de beoogde parlementaire controle.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Bij het formuleren van de criteria werd ervan uitgegaan dat het moet gaan om uitzonderlijke projecten die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de samenleving en/of de overheidsdiensten.

In artikel 2, tweede lid, b, is bepaald dat de procedure alleen kan worden toegepast op projecten waarvoor de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of een Vlaamse Openbare Instelling alleen of grotendeels verantwoordelijkheid dragen. Projecten van openbaar belang waarbij gebruik wordt gemaakt van private financieringen (PPS) maar waarvoor de eindverantwoordelijkheid ten aanzien van het Vlaams Parlement bij de Vlaamse regering berust, kunnen dus eveneens aan de procedureregeling worden onderworpen.

De definitie die wordt gehanteerd voor "Vlaamse Openbare Instellingen" is dezelfde als degene die het Rekenhof in zijn studie "De Vlaamse Openbare Instellingen : juridisch kader, financieel belang en audit van het controlesysteem" (Boek van het Rekenhof 1996 – Stuk 11 (1996-1997) – Nr. 1, 12 november 1999, blz. 35) heeft gebruikt.

Artikel 3

De betrokkenheid van de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting vloeit voort uit het feit dat die commissie belast is met de begrotingscontrole en de financiële controle. Vanuit die rol heeft deze commissie de taak om de toepassing van de procedureregeling binnen het Vlaams Parlement te volgen en te ondersteunen. Voorstellen tot aanwijzing van grote projecten zullen gewoonlijk door commissies gedaan worden die bevoegd zijn voor het desbetreffende taakgebied. In dat geval brengt de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting advies uit. Omdat ook de mogelijkheid wordt opengelaten van een voordracht door de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting, is voor dit uitzonderlijke geval voorzien in een "omgekeerde" adviesrol ingeval het desbetreffende project onder het werkterrein van een andere commissie valt.

Artikel 4

De groteprojectenprocedure maakt het mogelijk dat aanwijzing van projecten plaatsvindt in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld op het moment van de aanvangsbeslissing bij grote infrastructurele projecten. Het Vlaams Parlement geeft daarmee aan de regering het signaal dat de projectvoorbereiding met extra waarborgen omgeven moet worden. Aanwijzing van een groot project in een vroeg stadium heeft het voordeel dat het Vlaams Parlement meer zicht heeft op de voorbereidende werkzaamheden. In een dergelijk geval zal de betrokken commissie in een mondeling of schriftelijk overleg met de minister eisen aan de informatievoorziening in de periode van voorbereiding kenbaar kunnen maken. Onderdeel A van de bijlage bij de regeling dient daarbij als richtsnoer. Het is ook denkbaar dat de verantwoordelijke minister na aanwijzing van het grote project zelf met een voorstel komt voor de informatievoorziening en de noodzakelijke onderzoeken en dat de betrokken commissie daarop reageert.

Het is van belang dat voor de fase van de projectuitvoering duidelijkheid bestaat over zowel de frequentie van de voortgangsrapporten als de inhoud ervan. Onderdeel B van de bijlage bij de regeling dient daarbij als toetsingskader. Afspraken daarover kunnen ambtelijk worden voorbereid in overleg met de projectorganisatie. Teneinde de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting in de uitvoeringsfase op de hoogte te houden van de financiële en budgettaire afwikkeling van het project, wordt in dit artikel bepaald dat de voortgangsrapporten ook aan deze commissie worden toegezonden.

Artikel 5

De commissie bevoegd voor Financiën en Begroting is bij de uitvoering van de procedure in ondersteunende en adviserende zin betrokken. Bij deze werkzaamheden kan zij zich laten bijstaan door externe deskundigen van het Rekenhof of eventueel door consultancybureaus of onderzoeksinstituten. Haar adviezen hebben enerzijds betrekking op de toepassing van de regeling en de bijbehorende informatie-eisen en anderzijds op de financieel-economische comptabele en budgettaire aspecten van de informatie.

Marc VAN DEN ABELEN

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewest-aangelegenheid.

Artikel 2

§ 1. De commissies van het Vlaams Parlement kunnen voorstellen aan het Vlaams Parlement doen tot aanwijzing van in voorbereiding of in uitvoering zijnde grote projecten waarover ze informatie en/of voortgangsrapporten van de Vlaamse regering wensen te ontvangen.

§ 2. Door het Vlaams Parlement aan te wijzen grote projecten moeten in ieder geval aan de volgende criteria voldoen :

- a) het zijn niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteiten ;
- b) het zijn activiteiten waarvoor de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of een Vlaamse Openbare Instelling alleen of grotendeels verantwoordelijkheid dragen.

Voor toepassing van de regeling worden als Vlaamse Openbare Instelling beschouwd : openbare instellingen met eigen rechtspersoonlijkheid wier jaarlijkse begroting van ontvangsten en uitgaven ter goedkeuring of kennisgeving vooraf aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd en waarvan de rekeningen door het Rekenhof worden gecontroleerd en worden medegedeeld aan het Vlaams Parlement ;

- c) het zijn activiteiten met substantiële financiële consequenties en/of grote uitvoeringsrisico's.

Artikel 3

§ 1. De commissie van het Vlaams Parlement die een voorstel aan het Vlaams Parlement wil doen voor aanwijzing van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting. Indien de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting

zelf een voorstel overweegt tot aanwijzing van een groot project en dit project onder het werkterrein van een andere commissie valt, vraagt de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting om advies aan de betrokken commissie.

§ 2. De commissies zenden het voorstel voor aanwijzing van een groot project, vergezeld van het door de andere commissie uitgebrachte advies, aan de voorzitter van het Vlaams Parlement.

§ 3. Een door het Vlaams Parlement goedgekeurd voorstel tot aanwijzing van een groot project wordt door de voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister meegedeeld. Deze mededeling vermeldt tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.

Artikel 4

§ 1. Ingeval van aanwijzing van een groot project treedt de commissie die met de uitvoering belast is, in overleg met de verantwoordelijke minister om te bepalen welke informatie moet worden voorgelegd. Er worden afspraken gemaakt over de inhoud en de frequentie van periodieke voortgangsrapporten die eventueel met betrekking tot de uitvoering van het grote project aan de bevoegde commissie en aan de commissie bevoegd voor Financiën en Begroting moeten worden voorgelegd.

§ 2. Bij de procedure van § 1 worden de aanwijzingen voor de informatievoorziening, genoemd in de bijlage bij dit decreet, zoveel mogelijk gevolgd.

Artikel 5

§ 1. De met de uitvoering belaste commissie is verantwoordelijk voor de controle op het aangewezen grote project. De commissie bevoegd voor Financiën en Begroting, daarin eventueel bijgestaan door externe deskundige(n), adviseert deze commissie over de uitvoering van de procedure.

§ 2. Dergelijke adviezen hebben betrekking op :

- a) de toepassing van het reglement ;

- b) de volledigheid van de overgemaakte informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen ;
- c) de toereikendheid van de overgemaakte informatie ;
- d) de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgemaakte informatie.

Marc VAN DEN ABELEN

Joachim COENS

André DENYS

Jos GEYSELS

Chris VANDENBROEKE

Robert VOORHAMME

BIJLAGE BIJ ARTIKEL 4

Aanwijzingen voor de informatievoorziening

A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van voorbereiding en besluitvorming

De informatievoorziening die wordt verstrekt bevat in ieder geval :

- 1° een omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel ten grondslag ligt, de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren, de motivering ervoor, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor de realisatie, een tijdsplanning en eventuele raakpunten met andere activiteiten ;
- 2° een concretisering van de doelstellingen van het project in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (0-meting) ; de doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat de effectmeting na realisering van het project mogelijk is ;
- 3° een volledige financiële onderbouwing van het projectvoorstel, uitgesplitst naar investerings/invoeringskosten en exploitatiekosten, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's ; een kosten-batenanalyse of een daarmee vergelijkbaar alternatief ; een beschrijving van ijkpunten respectievelijk tussen-doelen met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden ;
- 4° de wijze van financiering van de investerings/invoeringskosten en de budgettaire inpassing van die financiering in de (meerjaren)begroting ; de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitsstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan ; afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen ;
- 5° een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, inclusief financiële onderbouwing en risico-analyses ; de motivering waarom deze alternatieven niet werden gehonoreerd ;
- 6° de adviezen van externe deskundigen over de verschillende aspecten van het voorstel ;
- 7° een gemotiveerde verklaring van een jurist over de wijze waarop bij het project de wetgeving en reglementering inzake de overheidsopdrachten zal worden toegepast ;
- 8° een rapport van de instantie(s), belast met de interne controle en/of van een externe deskundige over in ieder geval :
 - a) de toegepaste calculatiemethoden en risico-analyses ;
 - b) het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing ;
 - c) de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd ;
 - d) de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering opgericht is of zal worden ;
- 9° voorzover relevant : een procedure en tijdstip voor het nemen van de definitieve beslissing over de uitvoering (point of no return) van het project aan de hand van de meest recente gegevens ; een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project.

B. Aanwijzing voor de informatievoorziening in de fase van de projectuitvoering

1. De voortgangsrapporten over de uitvoering van het project bieden in ieder geval informatie over de vergelijking van de planning en de realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting en de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan ; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt voor de voortgangsrapporten.

2. Bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijds rapport worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijding en de eventuele budgettaire inpassing ervan.
3. Bij de voortgangsrapportage wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie) een rapport gevoegd met een onderdeel over de kwaliteit en de volledigheid van de informatie in de voortgangsrapporten en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder met betrekking tot de administratieve organisatie en de interne controle van het project).

Dit rapport wordt opgesteld door de instantie(s) belast met de interne controle en/of door een externe deskundige.

4. De voortgangsrapporten over de uitvoering van het project bevatten informatie over vooraf met het Vlaams Parlement afgesproken tussentijdse evaluaties van het project en eventuele daaruit voortvloeiende bijstellingen.
 5. De financiële informatie in de voortgangsrapporten moet gerelateerd worden aan informatie in de begrotingsstukken. In de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zouden alle kredieten in verband met grote projecten die door het Vlaams Parlement worden opgevolgd, binnen één programma moeten worden ge(her)groepeerd.
-